



MINISTERSTWO
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Małgorzata Marcińska
Podsekretarz Stanu

DAE-I-0702-2(1)-CG/14
Dot.: BPS/043-50-2192/14

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2014 r.

BIURO MARSZAŁKA SENATU
Wpłynęło dn. 14.04.2014 r.
nr. 1537 podpis. M. Pięć

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 15.04.14
nr. 2916 podpis. [signature]

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

Sezonowi Panie Janolku,

Nawiązując do oświadczenia senatora Jarosława Obremskiego z dnia 11 marca 2014 r. (sygn. BPS/043-50-2192/14) do Ministra Władysława Kosiniaka-Kamysza *w sprawie niekorzystnych tendencji demograficznych związanych z emigracją z kraju*, przedstawiam następujące informacje:

Polityka demograficzna rządu, jest jednym z obszarów o wysokim priorytecie czego dowodzą podejmowane do tej pory działania na rzecz rodzin – m.in. wydłużenie urlopów macierzyńskich i rodzicielskich, zabezpieczenie przyszłych świadczeń emerytalnych dla rodziców przebywających na urlopie macierzyńskim czy wychowawczym (okresy urlopów są okresami składkowymi), stworzenie podstaw prawnych do tego, aby umożliwić dynamiczny rozwój instytucji opieki nad dziećmi oraz przekazanie na ten cel odpowiednich pieniędzy z budżetu państwa (Program Maluch oraz fundusze europejskie). Są to tylko nieliczne wymienione rozwiązania, które w debacie publicznej często uchodzą uwadze ponieważ polityka rodzinna jest na tyle złożoną, że obejmuje instrumenty oferowane przez różne instytucje publiczne. Duża ich część realizowana jest w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (np. świadczenia rodzinne, opieka instytucjonalna nad dzieckiem do lat 3) ale na politykę rodzinną składają się też działania wdrażane m.in. przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (m.in. stypendia i zasiłki, pomoc w formie wyprawki szkolnej), Ministerstwo Finansów (m.in. ulgi podatkowe), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (m.in. dodatki mieszkaniowe, program Mieszkanie dla Młodych), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (m.in. świadczenia pomocy materialnej i system preferencyjnych kredytów dla studentów i doktorantów), Ministerstwo Zdrowia (m.in. powszechne ubezpieczenie zdrowotne, darmowe leki, szczepienia dla dzieci, opieka prenatalna). Część działań realizowana jest na poziomie samorządów np. ulgi na przejazdy środkami transportu publicznego czy samorządowe karty dużych rodzin. Najczęściej, dopiero szczegółowa analiza

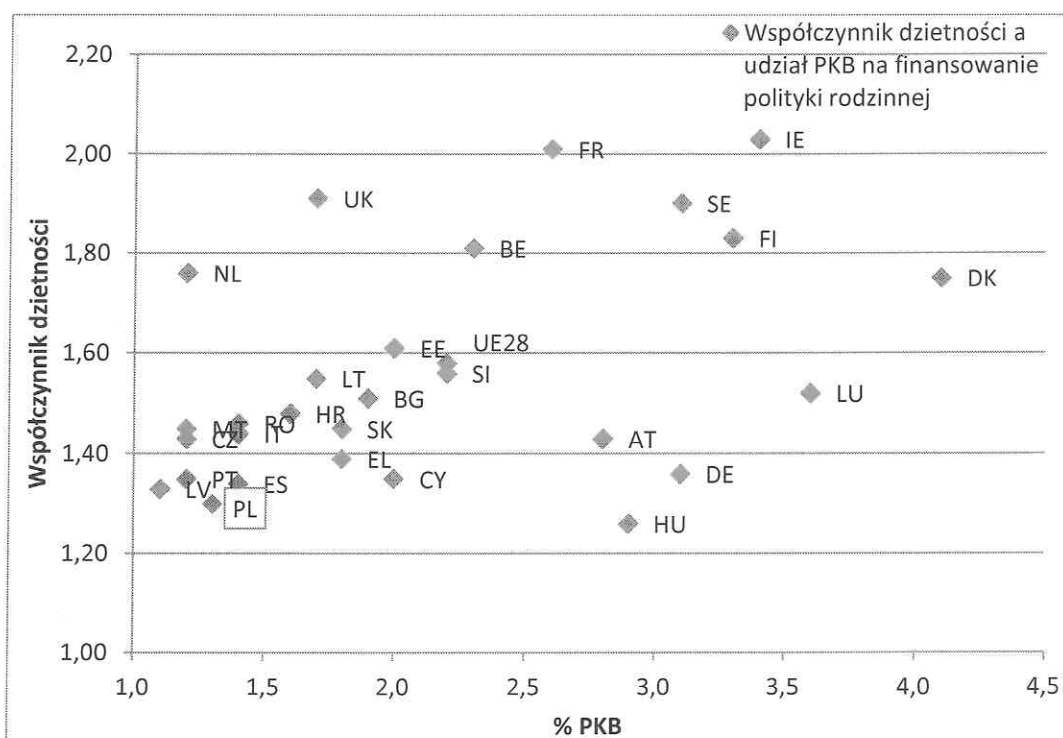
dostępnych rozwiązań pozwala odkryć, że były one tworzone z myślą o rodzicach i ich dzieciach. Przytoczone przez Pana Senatora ułatwienia dostępne w Wielkiej Brytanii, dostępne są również w Polsce – dodatek mieszkaniowy, zasiłek na dzieci, darmowe szczepionki, leki, opieka specjalistyczna, w tym dentystyczna nie tylko do 2 lat po porodzie ale do momentu kiedy dziecko nie osiągnie 18. roku życia lub nie zacznie pracować. Często niedocenianą jest także polityka prenatalna i bardzo kompleksowy system prowadzenia ciąży, na który składają się liczne badania i wizyty u lekarzy specjalistów. Również, tak drobne rozwiązania jak uzależnienie przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (tzw. „becikowego”) od regularnych wizyt u lekarza w trakcie ciąży, w późniejszym czasie służy zdrowiu matki i dziecka. Rozwiązania brytyjskie oraz polskie na rzecz rodzin są poddawane analizie jednak należy jednak pamiętać, że instrumenty polityki rodzinnej, które okazały się skuteczne w innych krajach Europy, niekoniecznie muszą przynieść dokładnie takie same efekty w Polsce.

Rozwiązania brytyjskie oraz polskie na rzecz rodzin są poddawane analizie jednak należy jednak pamiętać, że instrumenty polityki rodzinnej, które okazały się skuteczne w innych krajach Europy, niekoniecznie muszą przynieść dokładnie takie same efekty w Polsce. Wynika to z faktu, że działania w tym zakresie realizowane przez kraje europejskie, w tym przez Polskę i Wielką Brytanię, zakorzenione są w różnych systemach zabezpieczenia społecznego opartych na odmiennych zasadach. Zróżnicowanie to ma swoje odzwierciedlenie w licznych typologiach opartych m.in. o takie kryteria jak relacja między państwem, rynkiem i rodziną, formy wsparcia dla pracujących matek, zakres opieki nad dziećmi czy zasadę redystrybucji. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, modele polityki rodzinnej kształtują się pod wpływem przekształceń instytucji rodziny, dotyczących jej dominujących wartości czy wzorców. Wydaje się, że jest to kwestia szczególnie istotna obecnie, kiedy obserwowane są intensywne zmiany w zakresie postaw matrymonialnych i prokreacyjnych we wszystkich krajach europejskich.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że rząd może podejmować działania, których celem jest poprawa sytuacji demograficznej w Polsce, jedynie w miarę możliwości finansowych państwa, przy pomocy instrumentów, które opierają się na jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych - zasadzie pomocniczości. Zasada ta mówi, że państwo jest zobowiązane do uwzględniania dobra rodzin i wspiera je przede wszystkim wtedy, gdy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP). Zasada ta określa również, że działania z zakresu polityki rodzinnej powinny być prowadzone z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, potrzeb, możliwości i przy współpracy różnych podmiotów – jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców. Realizując swoje działania rząd musi uwzględniać zasady ustrojowe, wśród których istotną jest zasada podziału kompetencji między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego. Do kompetencji jednostek samorządowych należą bowiem sprawy związane z sytuacją demograficzną, m.in. zadaniem własnym gmin jest polityka prorodzinna i wspieranie rodziny. Kierując się powyższymi przesłankami, rząd – mając na celu wsparcie rodzin i tym samym poprawę sytuacji demograficznej Polski – utrzymuje i rozwija elementy systemu wspierającego rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin mających dzieci na utrzymaniu.

Problem dzietności, który często podnoszony jest w debacie publicznej, najczęściej sprowadzany jest do wydatków państwa na rzecz rodzin. Warto zaznaczyć, że nie istnieje silna zależność pomiędzy tego typu wydatkami a liczbą urodzonych dzieci. Jest to jeden z wniosków raportu OECD „Doing better for families” wydanego w 2011r. Wniosek ten może potwierdzać poniższy wykres który bada relację wydatków na rodziny w PKB a współczynnikiem dzietności. Kraje takie jak Węgry (HU), Austria (AT), czy Niemcy (DE) pomimo tego, że wydają ok. 3% swojego PKB na politykę rodzinną mają zbliżony do Polski poziom współczynnika dzietności. Z drugiej strony Holandia (NL) czy Wielka Brytania (UK), które na politykę rodzinną wydają podobny odsetek PKB co Polska charakteryzują się współczynnikiem dzietności powyżej 1,7.

Wykres 1. Relacja wydatków na politykę rodzinną (jako % PKB) do współczynnika dzietności w 2011 r.



AT - Austria, BE - Belgia, BG - Bułgaria, HR - Chorwacja, CY - Cypr, CZ - Czechy, DK - Dania, EE - Estonia, FI - Finlandia, FR - Francja, EL - Grecja, ES - Hiszpania, NL - Holandia, IE - Irlandia, LT - Litwa, LU - Luksemburg, LV - Łotwa, MT - Malta, DE - Niemcy, PL - Polska, PT - Portugalia, RO - Rumunia, SI - Słowacja, SK - Słowenia, SE - Szwecja, HU – Węgry

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy ESSPROS

W raporcie tematycznym Diagnozy Społecznej 2013, dotyczącym dzietności, zespół badaczy pod przewodnictwem prof. Ireny Kotowskiej, zaznacza, że procesy demograficzne, które obecnie obserwowane są w Polsce, były udziałem krajów Europy Północnej i Zachodniej kilka dekad wcześniej i określane są mianem „nowej demografii Europy”. Termin ten oznacza, że kraje europejskie nie równoważą liczby urodzeń i zgonów wskutek spadku płodności i umieralności, a proces odtwarzania ludności obserwowany jest na poziomie poniżej prostej zastępowalności pokoleń (wartość współczynnika dzietności mniejszy od poziomu ok. 2,1). Na potwierdzenie tego, że spadek współczynnika dzietności jest procesem długofalowym warto przywołać szacunki demografów z Głównego Urzędu

Statystycznego w *Prognozie ludności na lata 2003-2030*. Zakładano wtedy, że współczynnik będzie jeszcze niższy niż był obserwowany w rzeczywistości tj. 1,1 w 2010 r., a w okresie 2011-2020 1,2 (w rzeczywistości wartość współczynnika kształtowała się na poziomie: 1,4 w 2010, 1,3 w 2011 i 1,3 w 2012 r.).

W przytaczanym raporcie przedstawiono wyniki preferowanych rozwiązań ułatwiających rodzinom podejmowanie decyzji o dziecku. Odpowiedzi respondentów wskazują, że zasadniczą rolę w podejmowaniu decyzji prokreacyjnych odgrywają z jednej strony czynniki związane ze stabilnością ekonomiczną rodziny (mieszkanie, praca) i warunkami łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym, z drugiej zaś czynniki dotyczące posiadania partnera i jakości związku, a zwłaszcza organizacji życia rodzinnego po pojawieniu się pierwszego dziecka.

Wagę pierwszej grupy czynników potwierdzają wnioski płynące z opublikowanego przez Eurostat artykułu pt. *Towards a 'baby recession' in Europe? Differential fertility trends during the economic crisis*, który ukazał się w ramach serii wydawniczej *Statistics in focus*. Autor artykułu wskazał na pozytywną zależność (korelację) pomiędzy współczynnikiem dzietności a PKB (korelacja na poziomie 0,657), wskaźnikiem spożycia indywidualnego (korelacja na poziomie 0,858), wskaźnikiem ufności konsumenckiej (korelacja na poziomie 0,882). Wykazał również, że wśród kobiet w Polsce posiadających w 2011 roku pracę, współczynnik dzietności wyniósł 1,78, podczas gdy dla kobiet niepracujących kształtował się na poziomie 0,92.

Pragnę zauważyć, że nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza rozwiązania wspierające rodziców na rynku pracy. Służą one rodzicom, powracającym na rynek pracy po przerwie, związanej z urodzeniem dziecka. Należą do nich w szczególności 2 instrumenty: 1) świadczenie aktywizacyjne oraz 2) grant na telepracę.

W pierwszym przypadku świadczenie będzie wypłacane pracodawcy przez 12 (w wysokości 1/2 minimalnego wynagrodzenia) lub 18 miesięcy (w wysokości 1/3 minimalnego wynagrodzenia) za zatrudnienie bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Jednocześnie pracodawca będzie musiał zagwarantować dalsze zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, po okresie przysługiwania świadczenia aktywizacyjnego, przez kolejne 6 lub 9 miesięcy.

W przypadku drugiego rozwiązania przewiduje się możliwość zawarcia umowy z pracodawcą, który otrzyma z Funduszu Pracy grant w wysokości do 6-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy, wychowującego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Dodatkowo pracodawca w umowie zagwarantuje utrzymanie zatrudnienia przez 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez okres 18 miesięcy w wymiarze 1/2 etatu.

Jednocześnie w celu poprawy warunków godzenia życia zawodowego z prywatnym dalej prowadzone będą działania mające na celu poprawienie dostępności opieki instytucjonalnej dla dzieci do lat 3. Kontynuowane będzie wsparcie finansowe dla tych instytucji na dotychczasowych zasadach (również w ramach Programu Maluch), co powinno zaowocować ich stopniowym rozwojem oraz przełożyć się na częstsze podejmowanie decyzji prokreacyjnych, pozytywnie oddziałując na sytuację demograficzną kraju. Wsparciem tych działań powinny być środki z funduszy europejskich w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

Dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej od 1 listopada 2014 r. kwoty kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych zostaną podniesione do poziomu 574 zł (obecnie 539 zł) na osobę w rodzinie lub 664 zł (obecnie 623 zł) na osobę w rodzinie, w której jest dziecko niepełnosprawne. Kolejna weryfikacja świadczeń rodzinnych odbędzie się w 2015 r. Kwoty zasiłków rodzinnych (miesięcznie) wynoszą po przeprowadzonej w 2012 r. weryfikacji 77 zł na dziecko w wieku 0-5 lat, 106 zł na dziecko w wieku 6-18 lat oraz 115 zł na dziecko w wieku 19-23 lata. Do zasiłku rodzinnego przysługują ponadto dodatki m.in. z tytułu wielodzietności i samotnego wychowywania dziecka.

Z danych brytyjskiego *Office for National Statistics (ONS)*, wynika, że współczynnik dzietności ogólnej Polek w Wielkiej Brytanii, które tam wyemigrowały, był wyższy niż w Polsce w tym samym czasie, jednak należy zwrócić uwagę na możliwe przyczyny tego zjawiska, wśród których *ONS* wymienia:

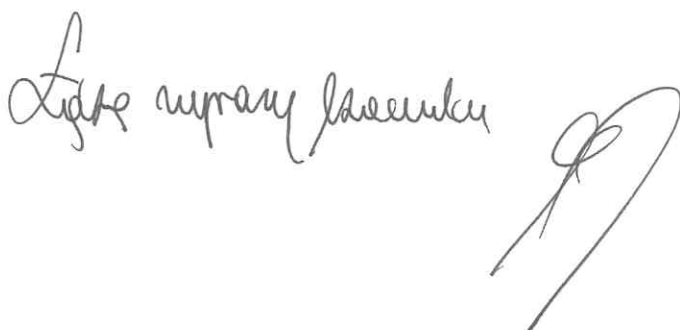
1. **Wiek kobiet w momencie migracji** – struktura wieku populacji kobiet urodzonych w Polsce, a mieszkających w Anglii i Walii nie jest taka sama jak struktura wiekowa populacji kobiet w wieku rozrodczym w Polsce. Do Wielkiej Brytanii migrowały głównie osoby młode. Jednocześnie młody wiek kobiety w trakcie migracji daje więcej czasu na przystosowanie się do norm i zachowań wynikających z kultury brytyjskiej.
2. **Normy kulturowe dotyczące wielkości rodziny** wpływają na liczbę dzieci jaką decydują się posiadać imigrantki. Polki deklarujące chęć posiadania przynajmniej 2 dzieci wpisują się w brytyjskie wzorce dzietności. Jednocześnie przebywając w społeczeństwie, w którym rodzi się dużo dzieci, chętniej decydują się na posiadanie własnych.
3. **Chęć migracji** – wpływa na odłożenie decyzji o posiadaniu potomstwa. Polki, które miały zamiar wyemigrować do Wielkiej Brytanii, prawdopodobnie odkładały decyzję o posiadaniu dziecka do momentu, kiedy osiedlą się w nowym miejscu zamieszkania.
4. **Długość pobytu** – im dłuższy jest planowany czas pobytu tym chętniej kobiety będą decydowały się na posiadanie dzieci.

Współczynnik dzietności ogólnej jest tylko jedną z miar, która w ograniczonym stopniu zależna jest od polityki rodzinnej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że nie powinien być on analizowany bez uwzględnienia szerszej perspektywy na którą składają się m.in. struktura wieku ludności, sytuacja społeczna, kulturowa oraz ekonomiczna w danym kraju.

Pragnę wskazać, że u podstaw prowadzonej polityki wobec emigracji zarobkowych Polaków, leżą zasady swobodnego przepływu osób, które wskazują, że nie powinno się stosować instrumentów mogących bezpośrednio ograniczać lub stymulować wyjazdy zagraniczne¹. W związku z powyższym podejmowane działania skupiają się na tworzeniu warunków dla jak najlepszego rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż to najczęściej on rozstrzyga o decyzji wyjazdu bądź powrotu do kraju. Warto zauważyć, że w ostatnich latach mieliśmy do czynienia ze zmniejszaniem luki pod względem poziomu PKB Polski wobec innych państw UE – skumulowany wzrost PKB Polski w latach 2008-2013, był najwyższy w całej UE i wyniósł 20,1% (PKB całej UE skurczyło się w tym okresie o 0,9%). Ponadto polska gospodarka zajmuje 2-gie miejsce w UE pod względem liczby nowych miejsc pracy, które powstały w latach 2008-2013².

Ważne w tym kontekście są również działania skierowane do osób planujących powrót z emigracji oraz rozważających taką decyzję – należy tu wskazać przede wszystkim na działający od 2008 r. portal *Powroty*, funkcjonujący obecnie w ramach Zielonej Linii (www.powroty.zielonalinia.gov.pl). Wśród użytkowników którzy logują się spoza Polski najczęściej znajduje się w Wielkiej Brytanii³. W portalu można znaleźć informacje o tym jak sobie radzić z różnymi praktycznymi i formalnymi trudnościami napotykanymi w związku z powrotem, a także na temat możliwości podjęcia aktywności ekonomicznej w Polsce czy uzyskania wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia. W przypadku, gdy nie uda się znaleźć poszukiwanej informacji, można wysłać zapytanie, na które w ciągu 14 dni odpowiada zespół ekspertów.

Ponadto, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych opracowano *Plan Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w 2013 r.*, wykorzystujący rezerwę celową budżetu państwa. Jeden z 5 obszarów tematycznych Planu dot. wspierania powrotów Polaków do Ojczyzny. Obecnie zakończona została realizacja projektów Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” – „Wspieranie migracji powrotnej kraju ojczystego” oraz „Pilotażowy program wsparcia migracji powrotnych”⁴.



¹ Szerzej w dokumencie „*Polityka migracyjna Polski: stan obecny i postulowane działania*”, przyjętym przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r., s. 88-92.

² Za: <https://www.premier.gov.pl/co-robimy/wzrost-gospodarczy-nowe-miejsca-pracy.html>

³ Zgodnie z danymi opartymi na narzędziu Google Analytics, przekazywanymi przez OHP, który zarządza portalem Zielona Linia.

⁴ Więcej informacji na portalu stworzonym w ramach tego projektu - <http://powroty.camp.org.pl/> .